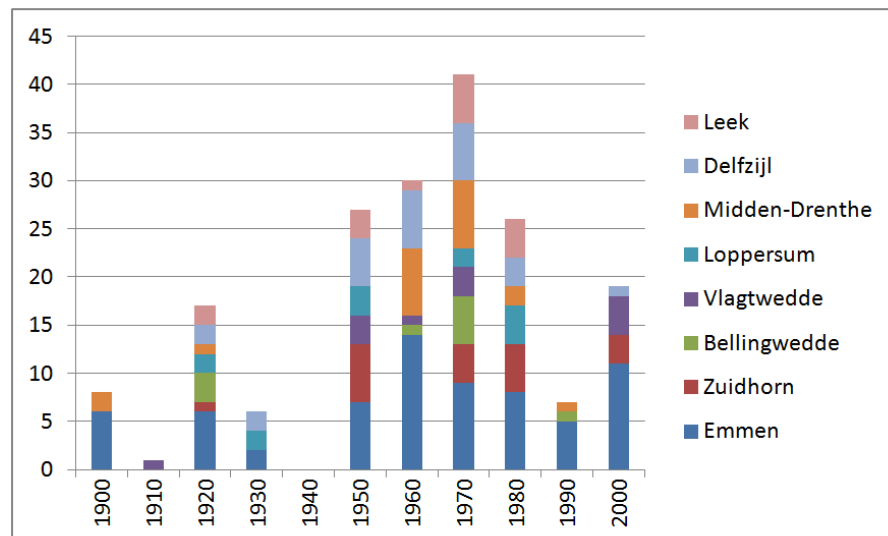


Vlak ons niet uit! – Op weg naar het eerste Schoolschap Noorderland

Het vraagstuk waar de scholenbouw in Nederland zich voor gesteld ziet is complex. Dat blijkt wel uit de enorme hoeveelheid initiatieven die er de afgelopen jaren zijn geweest om te komen tot verbetering van de kwaliteit van met name de basisschoolgebouwen. Mede daardoor ontstaat in de plattelandsgebieden een urgente situatie, die noopt tot een ‘herverkaveling’ van de voorzieningen op de zeer korte termijn. In Oost-Groningen loopt een proefproject dat tot een reëel alternatief lijkt te kunnen leiden: een ‘Schoolschap’. De voorbereidingen voor het opstarten van het eerste ‘Schoolschap’ zijn in volle gang en worden nog dit schooljaar afgerond. Maar wat is een Schoolschap en waarom hebben we zo iets nodig?

Wat is er aan de hand met Nederlandse basisschoolgebouwen? Ten eerste stamt verreweg het grootste deel van de gebouwvoorraad uit de vorige eeuw (zie tabel) en is meer dan 70% zelfs nog van voor de jaren tachtig. Dat is ook begrijpelijk want de gebouwen worden immers in minimaal 40 jaar afgeschreven en met op de balans geactiveerde verbouwingen worden deze termijnen vaak nog één of meerdere malen met 25 jaar verlengd. Op zich is daar ook niets mis mee: de constructie van een gebouw kan, als zij goed is opgezet, zelfs vele honderden jaren mee, zoals we overal om ons heen kunnen zien, maar een gebouw wordt wel neergezet vanuit de inzichten die op dat moment opgeld deden.

Van alle schoolgebouwen in 8 onderzochte Groningse en Drentse gemeenten – meer dan een kwart van het totale gebouwenbestand – blijkt ruim 70% te dateren van voor 1980.



¹ Zie “De dorpschool is in 75 jaar totaal veranderd” in: *Geen meter teveel. Agenda Scholenbouw. Stimuleringsfonds voor*

En de ontwikkelingen in het onderwijs zijn de laatste tientallen jaren snel gegaan. Sinds de introductie van de basisschool in 1985 zijn er bijvoorbeeld steeds meer kinderen met speciale zorg in het reguliere onderwijs en dat vraagt om begeleiders en werkplekken. Er zijn computers en digitale schoolborden. Er is tussenschoolse opvang: en al deze ontwikkelingen vragen een aangepaste functionaliteit die niet zomaar even makkelijk gerealiseerd kan worden in elk bestaand gebouw. Gevolg: verbouwde bezemkasten voor de Intern Begeleiders, en computers tussen de jassen of lekker warm op de entresol. En een bijkomend gevolg van al deze

Architectuur, 2009,74-75. verbouwingen is meestal dat het originele ontwerp van de ventilatie en de installaties permanent ontregeld raakt¹.

Maar ook de inzichten op het gebied van bouwfysica zijn onder druk van de ontwikkeling van het klimaat vraagstuk zeer snel veranderd. In '59 vonden we gas in Slochteren, in '73 was de eerste oliecrisis en in '97 werd het akkoord van Kyoto gesloten. In krap veertig jaar van een overvloed aan fossiele brandstoffen naar een serieuze opgave voor bestuurders de CO₂-uitstoot te beperken. We zien dat terug in de schil van de gebouwen. Vóór de jaren tachtig is er niet één vloer geïsoleerd en is nog steeds – ook na de stimuleringsmaatregelen van de afgelopen jaren – vervanging van het enkel glas met stip de grootste potentiële energiebespaarder.

Allemaal gebouwen die duur zijn voor de schoolbesturen: want de vergoeding voor gas en licht is niet gebaseerd op de werkelijke kosten, maar is een normvergoeding en het verschil kan enorm oplopen. Als we kijken naar het voorbeeld van de Kristalla in Emmen – een redelijk in originele staat verkerend ontwerp uit de energetisch optimistische jaren '60 – dan kostte de school aan gas en licht in 2011 een kleine 30.000 euro per jaar en was de vergoeding bij volledige bezetting van de school ongeveer 11.500. En in dat 'bij volledige bezetting' zit hem voor scholen de kneep: ook in de wijken, door natuurlijke fluctuatie van de leeftijd van de bevolking, maar zeker op het platteland is er vaak sprake van onderbezetting. En omdat dit soort vergoedingen middels een staffeling naar groepen gebonden is aan het aantal leerlingen, kunnen de werkelijke verschillen tussen bekostiging en kosten dramatische vormen aannemen. En je kunt een gebouw nu eenmaal niet even te heet wassen.

Maar dan zullen dus de gebouwen die na Kyoto zijn gebouwd wel beter zijn? Helaas. Het jaar van Kyoto was ook het jaar van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. Vanaf dat moment waren de gebouwen voor verantwoordelijkheid van de gemeenten (economisch eigenaar) en werden de schoolbesturen verantwoordelijk voor de exploitatie (juridisch eigenaar). Zo'n gescheiden eigenaarschap leidt tot een zogenaamde 'split incentive' een begrip dat we ook in de sociale woningbouw tegenkomen. Kort gezegd levert het voorinvesteren in duurzame maatregelen de gemeente wel extra kosten, maar geen financieel voordeel op. Ze betaalt immers de exploitatie niet. En de schoolbesturen kunnen niet – en mogen trouwens ook niet – voorinvesteren omdat ze geen onderpand hebben.

Maar daarmee zijn we er helaas nog niet. Zeker kleinere gemeenten zijn geen professionele vastgoedbeheerders, en ook voor de schoolbesturen is dat niet de kernactiviteit. Dat is immers onderwijs. Gevolg is dat er vaak slechts een paar mensen in de organisatie zijn die zich meer of minder intensief met bouw bezig houden. Een te kleine bezetting om breed kennis en ervaring op te doen. En het doorgeven van kennis en ervaring tussen verschillende ontwerp- en bouwtrajecten is ook niet geborgd. Nergens wordt er systematisch en onafhankelijk toezicht gehouden op ontwerptrajecten, bouw en gebruik en gekeken naar de effectiviteit en efficiency van bepaalde oplossingen. Gevolg: dezelfde ontwerp- en bouwfouten worden eindeloos

herhaald. Zo worden bijvoorbeeld zowel in de nieuwbouw als in de bestaande bouw in vrijwel honderd procent van de gevallen de screens verkeerd op de gevel gemonteerd, waardoor ze én de frisse lucht toevoer afsnijden én op gaan treden als straalkachel (zie foto).

Altijd mis! Inmiddels zijn meer dan de helft van alle Groningse en Drentse basisscholen al eens bekeken en zowel bij nieuwbouw als renovatie is in de praktijk de montage van de screens altijd fout gegaan. Door het sluiten van de screens worden de ventilatieroosters afgesloten en af en toe zelfs actief dichtgetikt. Daarbij komt nog dat doordat de screens te dicht op het kozijn worden gemonteerd bij sluiting een stilstaande luchtlag tussen screen en raam ontstaat die gaat werken als een straalkachel.



Deze – en ook nog andere vraagstukken zoals de organisatie van de bouwkolom en het hele aanbestedingsproces – spelen in heel Nederland, maar in Noord-Nederland is door de relatieve schooldichtheid in combinatie met afnemende kinderaantallen dit vraagstuk de afgelopen jaren extreem urgent geworden. In 2010 was er landelijk 1 school op 2500 inwoners, in de noordelijke provincies lag dat rond de 1 school op 1500 inwoners. In Noord- en Oost-Groningen was meer dan de helft van de scholen toen al kleiner dan 100 leerlingen – dat betekent in de praktijk maximaal 4 dubbelgroepen – terwijl er voor de komende jaren nog een scherpe daling werd voorzien. Voor de beeldvorming: in twee jaar tijd is in de drie noordelijke provincies het totaal aantal basisschoolleerlingen met 3000 afgenomen (2 %), dat zijn 15 volledige scholen van 200 leerlingen.²

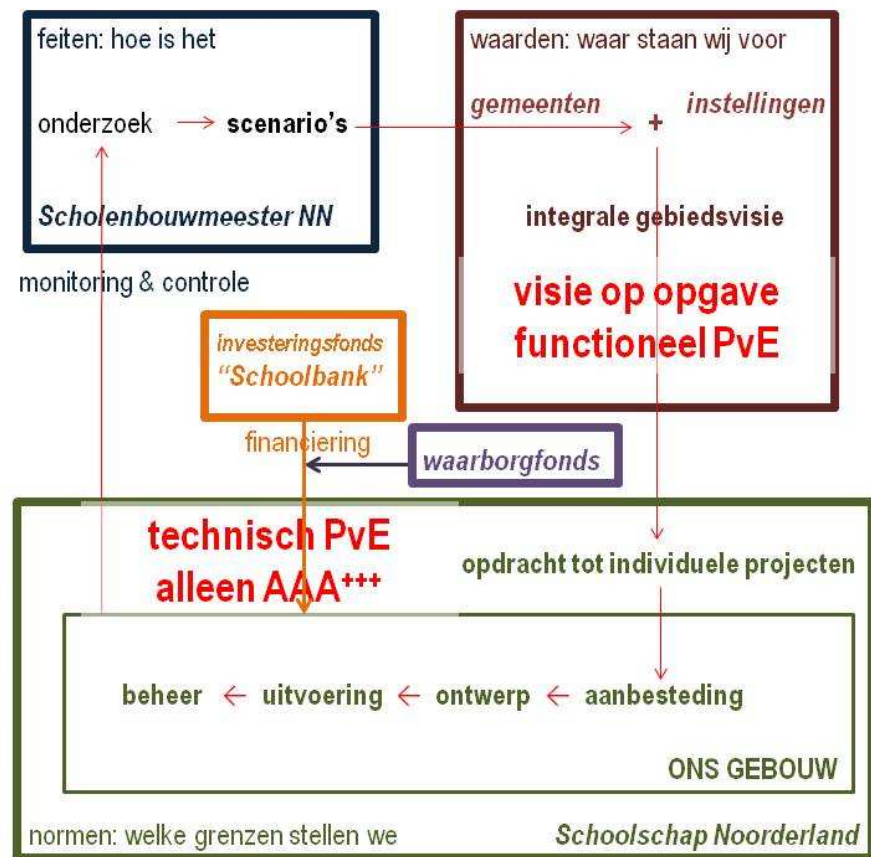
² In Friesland daalde het met 1100 (1,75%) en 6 BRIN-nummers (een BRINnummer is een bekostigingsnummer, onder een BRINnummer kunnen meerdere vestigingen vallen), in Drenthe met 725 (1,5 %) en 5 BRINnummers en in Groningen met 1200 (2,45%) en 4 BRIN-nummers.

Voor het Rijk, als kostendrager van het onderwijs, is er een enorme potentiële dreiging omdat de exploitatievergoeding per leerling met dalende leerlingenaantallen exponentieel stijgt. Met de exploitatievergoeding van drie scholen van 20 leerlingen kan ook een school van 180 leerlingen worden bekostigd: een factor drie verschil! Als alle scholen maar zouden blijven krimpen zou het al snel niet meer te bekostigen zijn. En dan zijn er nog vragen rond onderwijskwaliteit – statistisch gesproken zijn kleine scholen gemiddeld vaker zwak – de werkdruk voor de leraren, het aanbieden van aanvullende voorzieningen en zeven tot zeven zorg en de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Zakdoekje leggen in je eentje?

Al met al redenen genoeg voor de drie noordelijke provincies om in 2009 te onderzoeken of het gewenst zou zijn een tijdelijke 'probleemeigenaar' in het leven te roepen waar alle kennis en ervaring bij elkaar gebracht kon worden en waar zou kunnen worden gewerkt aan nieuwe modellen, methoden en concepten. In 2010 was de Stichting Scholenbouwmeester Noord Nederland een feit en werd wederom met steun van de provincies een denktank van schoolbesturen, gemeenten, betrokken instellingen zoals peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, en andere belanghebbende organisaties zoals de regionale GGD-en en het Astmafonds geformeerd. In een hogedrukpan setting – sinds de eerste bijeenkomst zijn er in de drie noordelijke provincies ook inderdaad 15 zelfstandige scholen definitief verdwenen³ – is inmiddels gedurende twee jaar zeswekelijks met elkaar overlegd en dat heeft geresulteerd in bruikbare methoden en technieken, draaiboeken en instrumenten.

³ Er zijn in twee jaar tijd 15 BRINnummers minder, er kunnen dus zoals gezegd méér dan 15 vestigingen zijn gesloten omdat zeker in plattelandsgebieden scholen nogal eens werken met dislocaties die geen eigen bekostigingsnummer kennen.

Dit schema waarin een nieuwe verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt voorgesteld is ontwikkeld in samenwerking met een brede vertegenwoordiging van gemeenten, schoolbesturen en verwante instellingen zoals peuterspeelzaalwerk, kinderopvang e.d. Het Schoolschap is hierbij gedacht als een werkmaatschappij waarvan het bestuur wordt gevormd door gemeenten en schoolbesturen. Zij maken respectievelijk hun vergoeding vanuit het gemeentefonds en de rijksvergoeding voor materiële instandhouding over en het Schoolschap verzorgt voor een beperkte regio de huisvesting. De 'Schoolbank' zou een aparte investeringsmaatschappij kunnen zijn, maar ook bijvoorbeeld de Bank Nederlandse Gemeenten.



De belangrijkste innovatie daarbij vormt het los van de historisch gegroeide context opnieuw definiëren van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Eerder werd al aangegeven wat de desastreuze gevolgen voor duurzaam bouwen van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting zijn geweest. Binnen de denktank is er niet voor gekozen dan maar vanuit deze gegeven situatie verder te denken en te komen tot een verbetering, maar juist opnieuw uit te denken hoe je het op dit moment het liefst zou willen organiseren en vervolgens te bekijken of het mogelijk is daar vanuit de bestaande verhoudingen naar toe te werken. Dit heeft geleid tot de gedachte van het

formeren van een 'Schoolschap'. Een werkmaatschappij aangestuurd door gemeenten en schoolbesturen die voor een beperkte regio de onderwijshuisvesting kan verzorgen. Niet alleen van ontwerp tot oplevering, maar ook de schoonmaak, het onderhoud en de exploitatie.

Het regionaal organiseren op de schaal bijvoorbeeld van Oost-Groningen heeft een aantal voordelen. Ouders trekken zich voor de schoolkeuze van hun kinderen niets aan van de gemeentegrenzen en het is daarmee een vraagstuk dat voor de gemeenten de eigen grens overschrijdt. Schoolbesturen werken veelal al op dit regionale niveau. Ook het vraagstuk van het organiseren van bijvoorbeeld passend onderwijs heeft een regionale omvang. Daarnaast zijn er financiële voordelen. De omvang van de organisatie kan zo effectief en efficiënt mogelijk gehouden worden: geen middenmanagement! Er is geen sprake meer van een 'split incentive' en de exacte lasten voor schoolbesturen en gemeenten zijn helder. Aanvullende voorzieningen in de panden kunnen door het Schoolschap worden verzorgd maar worden dan direct door duidelijke contracten met partijen afgedekt. Geen beheersgaten van grote MFC's. Maar het grootste voordeel is wel dat iedere partij dat doet waar hij of zij goed in is en precies daarop de ander aan kan spreken, en dat kennisoverdracht en het leren van de ervaring zijn geborgd.

Inmiddels hebben eerste verkenningen laten zien dat het hierdoor mogelijk is binnen de bestaande budgetten wel tot duurzame huisvesting te komen zonder dat gekozen moet worden tussen een B- of een D+. Ook lijkt het mogelijk dit als groeimodel te implementeren – een noodzakelijke voorwaarde om daadwerkelijk van start te kunnen gaan. In Oost-Groningen wordt wederom met steun van de provincie nu gewerkt aan de benodigde juridische basis. Gemeente en schoolbesturen van Bellingwedde vormen daarbij een praktijkcasus om de modellen ook financieel aan te toetsen. Nog deze zomer zal het model van een Schoolschap vorm krijgen en dan is er nog maar één technisch programma van eisen (PvE) dat periodiek wordt bijgesteld op basis van de ervaringen in de praktijk. En dat kent maar één niveau, namelijk het beste waar wij op dat moment toe in staat zijn. Hoe kunnen wij onze kinderen en hun leerkrachten immers uitleggen dat zij met minder genoeg hebben moeten nemen?